fiscatorias y demuestra una total pasividad ante las "tomas" de fundos y de empresas, aumenta el valor del activo de mayor liquidez internacional existente en la economía chilena.

Dada la tendencia sistemáticamente creciente del tipo de cambio real paralelo con posterioridad a marzo de 1973, podría decirse que, a pesar de la paralización económica y de la ola de rumores, el golpe militar no fue un evento anticipado por la mayoría de los agentes económicos que operaban en el mercado paralelo de divisas.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA UNIDAD POPULAR

Las reformas estructurales constituyen, sin lugar a dudas, el factor distintivo del gobierno de la U.P. Como se ha dicho, su diagnóstico del funcionamiento de la economía chilena señalaba cuatro características estructurales que había que corregir: capitalista, dependiente, oligárquica y monopólica. Estas características generaban contradicciones que constituían un freno cada vez más poderoso al desarrollo económico; como consecuencia, había un empeoramiento creciente de las condiciones de vida del pueblo. "Es la propia estructura la que está en crisis" (ministro de Hacienda, "Exposición del Estado de la Hacienda Pública", noviembre 1970). La solución, entonces, es el cambio de estructura: la estatización de la economía.

El Programa de la U.P. aclara en qué consiste esta estatización o nacionalización de la economía chilena: "... El sector de actividades nacionalizadas abarcará lo siguiente:

1. La gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral.

2. El sistema financiero del país, en especial la banca privada y seguros.

3. El comercio exterior.

4. Las grandes empresas y los monopolios de distribución.

5. Los monopolios industriales estratégicos.

6. En general, aquellas actividades que condicionan el desarrollo social y económico de la nación, tales como la producción

y distribución de la energía eléctrica, el transporte ferroviario, aéreo y marítimo, las comunicaciones, la producción, refinación y distribución del petróleo y sus derivados, incluyendo el gas licuado, la siderurgia, el cemento, la petroquímica y la química pesada, la celulosa, el papel"[115].

El programa completo de la U.P. es anticapitalista. Los elementos centrales correspondientes a los otros tres "anti" son: la nacionalización de la Gran Minería del Cobre es antiimperialista; la intensificación y finalización de la reforma agraria es antioligárquica, y la creación del Area de Propiedad Social es antimonopólica.

Nacionalización de la Gran Minería del Cobre

La nacionalización de la GMC figuraba en el programa electoral de los candidatos presidenciales de la U.P. y de la Democracia Cristiana en la elección de 1970. Como hemos visto, este proceso ya se había iniciado en el gobierno de Frei con la "chilenización" de la GMC. Además, dada la relación histórica progresivamente conflictiva entre las empresas norteamericanas que explotaban la GMC y los sucesivos gobiernos chilenos, la gran mayoría de la población era partidaria de esta medida[116].

Sólo un mes después de asumir (diciembre 1970), el gobierno de la U.P. envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional que nacionalizaba la GMC; cabe recordar que la U.P. no contaba con una mayoría parlamentaria en el Congreso. La lógica del envío de un proyecto de reforma constitucional en vez de una ley ordinaria estaba en que el primero permitía al gobierno llamar a un plebiscito en caso de ser rechazado en el Congreso. Una reforma constitucional enfatizaba además la envergadura de la decisión planteada en la nacionalización de la GMC, junto con ser una clara señal al gobierno de los EE.UU. de que la nacionalización contaba con un amplio respaldo nacional. Por último, la reforma constitucional permitía gran flexibilidad para enfrentar las medidas legales y técnicas establecidas en el proceso anterior de "chilenización" de la GMC.

El Congreso Pleno aprobó por unanimidad la nacionalización de la GMC en julio de 1971. El decreto constitucional de

nacionalización establecía que el Estado era el único dueño (con control absoluto y exclusivo) de todos los minerales del territorio chileno[117], y declaraba automáticamente nulos todos los contratos previamente establecidos en la GMC. La reforma constitucional establecía también el mecanismo de compensación a las empresas norteamericanas (Anaconda y Kennecott): (a) Las empresas expropiadas tenían el derecho a ser compensadas de acuerdo al valor de libro de sus activos, pero a este valor de libro había que restarle los siguientes factores: cualquier revalorización de activos posterior a 1964[118], valor de activos en condiciones defectuosas y "rentabilidad excesiva" que hubieran percibido las empresas norteamericanas a partir de 1955[119]. (b) El pago de la compensación sería efectuado en un plazo máximo de 30 años y con una tasa de interés superior al 3%.

En el decreto, el Congreso especificó ciertos criterios para el cálculo de la "rentabilidad excesiva" de las empresas norteamericanas: comparación de la rentabilidad en Chile con la rentabilidad internacional de las empresas matrices (ver cuadro 1.6), y convenios celebrados por el gobierno chileno con empresas extranjeras en los que existieran cláusulas de rentabilidad máxima. Aunque las firmas norteamericanas tenían el derecho a apelación en cuanto al monto resultante de la compensación, la decisión del Presidente Allende respecto al monto estimado de la "rentabilidad excesiva" no era apelable[120].

El cuadro 2.18 ilustra este tema. El cálculo de la "rentabilidad excesiva"[121], genera cifras negativas, lo que implica no sólo que Chile no paga nada por la GMC, sino que las empresas extranjeras le deben sumas importantes al Estado chileno[122].

La apreciación de algunos economistas de la U.P. fue que esta nacionalización de la GMC "ponía término a la explotación imperialista de nuestra principal riqueza básica y rectificaba parte de los errores históricos, al descontar de la indemnización las utilidades contables excesivas obtenidas por las compañías desde 1955"[123]. En otras palabras, la "viga maestra" del desarrollo nacional había pasado a ser chilena, y sin haber pagado ni un centavo.

Una comparación superficial entre los procesos de "chilenización" y "nacionalización" de la GMC, centrada exclusivamente en las compensaciones pagadas, sugiere que la nacionalización

CUADRO 2.18. CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN VINCULADA A LA NACIONALIZACIÓN DE LA GRAN MINERÍA DEL COBRE, 1971 (MILLONES DE DÓLARES)

	Chuquicamata	*El Teniente*	*El Salvador*	*Exótica*	*Andina*
Activos (valor libro)	242	319	68	15	20
Menos:					
Activos defectuosos[a]	18,5	21	6	5	2
Revalorización activos	0	199	0	0	0
Rentabilidad excesiva	300	410	64	0[c]	0[c]
Compensación neta	-76,5[b]	-311[b]	-2[b]	10	18

Fuente: Fortín (1979); fuente original: Contraloría General de la República.
[a] Incluye derechos específicos que el Estado chileno cobra por las minas.
[b] Un signo negativo implica que el saldo es favorable al Estado chileno, *i.e.*, es el monto que las empresas norteamericanas le deben a Chile.
[c] Exótica y Andina entraron en operación en 1971.

habría sido más conveniente para Chile. Sin embargo, "lo esencial no era la compensación, sino el control de una riqueza básica"[124]. Es más, cuando se consideran las represalias de las empresas norteamericanas y del gobierno estadounidense (incautación de las cuentas bancarias de CODELCO en EE.UU., imposibilidad de CODELCO de adquirir insumos y repuestos en EE.UU. y obstáculos para hacerlo en otros países, salida de más de 150 técnicos y supervisores de la GMC que recibieron ofertas de empleo de Anaconda y Kennecott en otros países, bloqueo financiero a Chile en los bancos públicos y privados de EE.UU. y en los organismos multilaterales, dificultades y juicios de incautación asociados a la comercialización del cobre, etc.), no es en absoluto obvio que el costo de la nacionalización de la GMC haya sido nulo o inferior al de la chilenización.

Este caso ilustra un problema más general: la falta de realismo político por parte del gobierno de la U.P. para incorporar en su análisis la eventual reacción de los agentes afectados por medidas de tanta envergadura.

Reforma agraria y fin del latifundio[125]

A comienzos de la década del 60, existía consenso respecto al magro desempeño del sector agrícola, un sector atrasado, estan-

cado, con gran subutilización de los recursos productivos e incapaz de generar el autoabastecimiento alimenticio, lo que creaba presiones inflacionarias y desequilibrios externos. Bajo el gobierno de Alessandri se dicta la primera Ley de Reforma Agraria (Nº 15.020, año 1962), que permite la expropiación de los fundos mal explotados a cambio de una compensación pagada inmediatamente en dinero efectivo.

El gobierno de Frei tenía un doble propósito vinculado a la modernización del sector agrícola: por una parte, aumentar la producción alimenticia y la productividad del agro; por otra, incorporar a la marginada masa campesina a la sociedad y al mercado. Utilizando la anterior Ley de Reforma Agraria, la agencia gubernamental CORA (Corporación de la Reforma Agraria) logró expropiar más de 500 fundos (1,2 millones de hectáreas) en tres años.

Pero el programa de la Democracia Cristiana ("la tierra para el que la trabaja") tenía como objetivo crear 100.000 nuevos propietarios agrícolas, por lo que se requirió una nueva Ley de Reforma Agraria (Nº 16.640, año 1967) para facilitar el proceso de expropiación. En ella se establece un límite superior al tamaño de un fundo (80 hectáreas de riego básico equivalente); ya no es necesario probar que un fundo está mal explotado o abandonado. El propietario puede mantener una "reserva" hasta de 80 hectáreas, el resto es automáticamente expropiable. Se prohíbe además la división de los predios. El pago compensatorio por la expropiación puede ser efectuado con bonos a 30 años; sólo un monto inferior al 10% puede ser pagado en efectivo. Esta nueva ley permite duplicar prácticamente el número de fundos y hectáreas expropiados en los siguientes 3 años del gobierno de Frei (ver cuadro 2.19).

Además, se promulgó una disposición legal (Ley Nº 16.625) que permitía a los campesinos sindicalizarse y organizarse (ver cuadro 2.9). Estos sindicatos debían estar abocados a cuestiones exclusivamente sindicales (negociación salarial, mejoramiento de las condiciones laborales, etc.), en ningún caso debían participar en el proceso expropiatorio; las "tomas" de fundos eran consideradas ilegales, y el gobierno estipuló que "fundo tomado no será expropiado".

Para la U.P., la reforma agraria era crucial en la transformación de una sociedad capitalista subdesarrollada en una econo-

CUADRO 2.19. REFORMA AGRARIA EN LOS GOBIERNOS DE EDUARDO FREI M. Y SALVADOR ALLENDE G.

	Expropiaciones		*"Tomas" Nº Predios*
	Nº Predios	*Area (miles de hectáreas)*	
Gobierno E. Frei M. (1964-70)	1.400	3.557	214*
Gobierno S. Allende (1971-73)	4.409	6.409	
1971	1.379	2.027	1.278
1972	2.189	3.013	1.228
1973	836	833	n.d.

Fuente: Martner (1988). Kay (1992) para las cifras de "tomas"; el desglose de la información anual de las "tomas" es el siguiente: Año 1965:13; Año 1966:18; Año 1967:9; Año 1968:26; Año 1969:148; Año 1970:456.
* Incluye cifras correspondientes al período 1965-69.

mía socialista; esto implicaba la expropiación de todos los latifundios, pero también que "el grueso del sector agrario debía estar en manos del Estado o bien de cooperativas campesinas o cooperativas de consumidores"[126]. El programa de la U.P. plantea la "aceleración del proceso de Reforma Agraria" (...) "sin que el dueño tenga derecho preferencial a elegir la reserva"[127]. Ya en el gobierno, se propone la reducción del límite máximo de los predios a 40 hectáreas; sin embargo, por no contar con la mayoría parlamentaria necesaria, se utiliza la Ley de Reforma Agraria vigente.

Utilizando el mismo cuerpo legal, en el primer año del gobierno de Allende se expropia casi el mismo número de fundos que en todo el gobierno de Frei (ver cuadro 2.19). Este proceso incluso se intensifica en el segundo año, en el que prácticamente se completa "la destrucción del latifundio".

Hay también un aumento sorprendente en la sindicalización campesina: en 1971 se alcanza la cifra de 208.000 campesinos sindicalizados, esto es, un incremento del 82% respecto del año anterior[128].

En síntesis, el primer año del gobierno de Allende exhibe una notable aceleración del proceso de reforma agraria y de la

sindicalización campesina; para muchos simpatizantes de la U.P. ello ilustra cuán eficiente es la izquierda en relación a la posición reformista de la Democracia Cristiana[129]. Obviamente, este acelerado proceso crea y estimula una efervescencia campesina imposible de detener, desencadenándose una escalada de ocupaciones ilegales o "tomas" de predios (ver cuadro 2.19) en la que no existe un límite inferior de lo que no es "tomable". Según la racionalidad prevaleciente en el período, las "tomas" constituyen "otro indicador del incremento de la lucha de clases en el agro, revelando así la fuerza que ha adquirido el movimiento campesino y que parece constituirse en un elemento de gran importancia para el desarrollo futuro de la lucha de clases a nivel nacional"[130].

A pesar de las expropiaciones ilegales, el grueso de la reforma agraria se realizó a través de la legislación vigente. En este sentido, el caso chileno contrasta con otras experiencias latinoamericanas en las cuales la reforma agraria es consecuencia de revueltas sociales masivas que alteran totalmente la estructura de tenencia en el agro[131].

Sin embargo, a pesar de la existencia de un marco legal y de la validez del principio de la necesidad de incorporación de la masa campesina marginada, la situación genera un conflicto relacionado con la estabilidad política[132]: la incorporación social y política altera necesariamente la relación vigente entre las clases sociales. Cuando además hay redistribución de activos y expropiación de tierras, el grado de conflicto evidentemente se incrementa y potencia. ¿No debía siquiera haberse iniciado el proceso de reforma agraria, entonces? La verdad es que no era posible ni sostenible que en la segunda mitad del siglo XX prevalecieran en el agro chileno casi las mismas relaciones sociales y económicas del siglo XIX; el proceso debería haberse iniciado mucho antes, con el tiempo necesario para hacerlo de forma gradual y moderada. Otra cuestión es el tópico de la compensación correspondiente.

La reforma agraria del período 1965-73 implicó una expropiación superior a 6.000 predios, que abarcaban un área de 10 millones de hectáreas; las pérdidas de capital de los dueños anteriores han sido calculadas en un monto cercano a los US$ 1.000 millones[133].

Creación del Area de Propiedad Social[134]

La creación del Area de Propiedad Social (APS), que involucra la estatización de las principales empresas industriales del país, probablemente simboliza la esencia de la naturaleza ideológica de la U.P. El traspaso al APS de los medios de producción de una empresa capitalista es el mecanismo "para alcanzar la socialización efectiva de dichos medios y orientarlos de manera que no se busque sólo la maximización de utilidades, sino el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva, el incremento del empleo, de las inversiones, del uso de materias primas nacionales, etc., y que su producción se oriente en relación con las necesidades de las grandes mayorías nacionales"[135].

El proceso de estatización y socialización de la industria se basa en la concepción marxista de "la necesidad histórica de transformar las relaciones de propiedad y de producción a fin de permitir un verdadero desarrollo de las fuerzas productivas". "Al llegar a una fase determinada de desarrollo, las fuerzas productivas de la sociedad chocan con las relaciones de producción existentes, o, lo que no es más que su expresión jurídica, con las relaciones de propiedad en que se habían desarrollado hasta entonces". Cabe recordar que "el concepto de relaciones de producción apunta a las que los individuos establecen entre sí en el proceso de producción, y dentro de las cuales las relaciones de propiedad sobre los medios de producción son las más importantes, por cuanto ellas diseñan la estructura de clases y la distribución del ingreso y el uso del excedente"[136].

En síntesis, la creación del APS a través de la estatización de los "monopolios estratégicos" constituía el elemento más novedoso y crucial del programa de la U.P. en la construcción del socialismo. Ahora, el Estado captaría considerables excedentes o rentas monopólicas cuya reinversión permitiría generar un crecimiento elevado y sostenido.

Hubo cierta ambigüedad y dificultades por parte del gobierno de Allende para definir operacionalmente lo que entendía por monopolio o industria "estratégica"[137], así como una gran dificultad legal para desarrollar el APS, por cuanto la oposición parlamentaria obviamente manifestó su total discrepancia con dicho proyecto. La imposibilidad de generar una legislación nue-

va que permitiera la creación del APS indujo al gobierno de Allende a utilizar cualquier ley o artículo entonces vigente que sirviera para tal propósito; esto es lo que se denominó el "uso de los resquicios legales".

Para la expropiación de empresas se utilizó el Decreto Ley 520 (agosto de 1932), promulgado por el gobierno de 100 días de la "República Socialista", cuya vigencia fue mantenida aunque nunca había sido utilizado. "Pese a que no se trataba de una ley regularmente dictada, todos los Poderes del Estado habían declarado su aplicabilidad"[138]. Esta ley permitía la expropiación de empresas industriales y de comercio dedicadas a la producción y distribución de bienes de primera necesidad por las siguientes causales: receso productivo, acaparamiento de bienes, capacidad productiva no utilizada en épocas de escasez. Como se puede apreciar, la definición de estos conceptos era lo bastante vaga como para que la mayoría de las empresas pudieran eventualmente quedar expuestas a la expropiación. Había, sin embargo, una restricción legal: la expropiación requería compensación total en efectivo, en un monto determinado por un tribunal independiente. En resumen, aunque la ley existía, su aplicación tenía un alto costo.

Un procedimiento alternativo a la expropiación era la "intervención" o "requisición" de empresas, que consistía en colocar a una empresa privada bajo administración estatal, un acto legal que operaba por la vía de un Decreto de Reanudación de Faenas establecido a comienzos de la década del 40 (que permitía la "intervención" cuando había paralización de faenas por disputas laborales y/o paralización de faenas en industrias vitales para la economía nacional)[139]. Este procedimiento no podía usarse directamente para transferir la propiedad de la compañía, pero, en la práctica, ése fue el resultado en muchas oportunidades. Las disputas laborales eran instigadas por simpatizantes del gobierno o se desataban espontáneamente para provocar la intervención. A esas alturas, la situación financiera de la empresa estaba deteriorada. La subsiguiente administración por un interventor designado por el Estado, y la creciente escasez de materias primas, debilitaban aún más a la empresa intervenida. "Después de algún tiempo, muchos propietarios estaban dispuestos a vender sus firmas al gobierno"[140].

Las autoridades contaban también con un mecanismo administrativo para debilitar la resolución de los propietarios. Como se ha visto, la economía funcionaba con un control generalizado de precios. Una agencia estatal, la DIRINCO (Dirección Nacional de Industria y Comercio), tenía atribuciones para aprobar los aumentos de precios de los bienes y servicios en toda la economía; "por el simple expediente de rechazar el reajuste de precios, en un momento de rápidos aumentos salariales, la DIRINCO podía poner en peligro la situación financiera de una empresa. Este fue otro procedimiento utilizado para convencer a los propietarios de vender"[141].

A pesar de la resistencia de los propietarios de las empresas industriales y del elevado nivel de conflictividad política generado en las ciudades, el ritmo de intervenciones y requisiciones de empresas fue bastante acelerado: cada dos días una empresa productiva fue intervenida durante los dos primeros años del gobierno de Allende[142]. De esta forma, el APS industrial alcanzó a contar con 225 empresas productivas (ver cuadro 2.20) que empleaban cerca de 130.000 personas (alrededor del 20% del empleo industrial y 40% del producto industrial)[143]. Si se incluye el resto de los sectores productivos, el Estado chileno tuvo en 1973 el control de 377 empresas productivas, con un porcentaje apreciable de las mayores (ver cuadros 2.20 y 1.10).

Estatización de la banca [144]

La U.P. se abocó desde el comienzo a obtener el control absoluto del sector bancario. El Presidente Allende señala en diciembre de 1970: "Sólo estando los bancos en manos del pueblo a través del gobierno que representa sus intereses es posible cumplir con nuestro Programa"[145]. Según el ministro de Economía, "a nadie sino a unos cuantos círculos de grandes intereses económicos conviene que los bancos sigan siendo un instrumento de concentración del crédito y en definitiva del ingreso y la riqueza"; la estatización de la banca "significa democratizar el crédito extendiéndolo a los medianos y pequeños empresarios, y significa disminuciones drásticas en la tasa de interés"[146].

Durante los primeros meses de 1971 el gobierno logró adquirir todos los bancos extranjeros, mediante un proceso de nego-

CUADRO 2.20. EMPRESAS PRODUCTIVAS CONTROLADAS POR EL ESTADO SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS. 1970 Y 1973 (NÚMERO DE EMPRESAS)

Sector	*Participación Mayoritaria en Capital Accionario**		*Empresas Intervenidas sin Participación en Capital Accionario*		*Total*	
	1970	*1973*	*1970*	*1973*	*1970*	*1973*
Industria	26	57	0	168	26	225
Minería	2	8	0	13	2	21
Forestal	5	9	0	7	5	16
Pesca	4	12	0	8	4	20
Servicios	0	0	0	27	0	27
Construcción	1	8	0	10	1	18
Otras	6	24	0	26	6	50
Total	44	118	0	259	44	377

Fuente: Larraín (1988). Ver Larraín (1988) para un mayor desglose según ramas industriales y según tramos porcentuales de participación en el capital accionario. Ver también Martner (1988), y De Vylder (1974).
* Control superior al 50% del capital accionario.

ciación que estableció la compensación por pagar en cada caso. Pero los bancos extranjeros representaban una minúscula fracción de la actividad financiera del país. El gran desafío estaba en alcanzar el control de los bancos privados locales.

Careciendo de una base legal para expropiar los bancos, y percibiendo la imposibilidad de obtener la aprobación del Congreso para tal legislación, el gobierno recurrió a un método más simple. Abrió un poder comprador para acciones de bancos a precios muy atractivos; la CORFO confirió poder al Banco del Estado para que adquiriera las acciones bancarias y el Banco Central estableció una línea especial de crédito para financiar la operación. Al mismo tiempo, el gobierno empezó a intervenir los bancos basándose en dos causas: la detección de alguna irregularidad financiera o la existencia de problemas laborales que impedían su normal funcionamiento. Enfrentados a la opción de vender sus acciones a buen precio o terminar con acciones de dudoso valor de bancos en dificultades, los accionistas masivamente decidieron vender.

Este proceso, a semejanza de lo ocurrido en la minería, la agricultura y la industria, fue extraordinariamente rápido. Al fi-

nalizar el año 1971 el control estatal sobre el sistema bancario era casi total. Como lo anunció el ministro de Hacienda en noviembre de ese año, "... la nacionalización del sistema bancario está prácticamente terminada. El Estado controla ahora dieciséis bancos que en conjunto proporcionan el 90% de todo el crédito (...) Este proceso de nacionalización significa que se han roto los lazos entre el capital financiero y el capital monopólico industrial"[147].

De este modo, en poco más de un año la CORFO (a través del Banco del Estado) adquirió una participación mayoritaria en 14 bancos comerciales y una participación menor al 30% en las tres instituciones bancarias restantes. La participación del Estado en las operaciones financieras fue aún mayor de lo que sugiere la situación bancaria. Varias otras instituciones públicas ofrecían crédito a mediano y largo plazo, las más importantes de las cuales eran la CORFO, la CORA, la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP). En términos globales, el 85% del sector financiero de Chile estaba en 1973 en manos del Estado.

EL DERECHO DE PROPIEDAD

Las reformas estructurales de la U.P. cuestionan y atacan el derecho de propiedad. Por ello no deja de sorprender que la nacionalización de la GMC contara con la unanimidad nacional, la reforma agraria tuviera el apoyo de más del 70% de la sociedad, la creación del APS fuera respaldada por alrededor del 40% de la población, y que no hubiera mayores objeciones y resistencia a la estatización de la banca.

¿Hay alguna lógica que justifique las expropiaciones? ¿Es justo expropiar un activo a un agente privado porque la ganancia de bienestar social es mayor que la pérdida individual?

El cobre era considerado demasiado importante para el desarrollo nacional como para dejarlo en manos extranjeras; ésta es la explicación del proceso de expropiación de la GMC. La reforma agraria se basó en la necesidad de modernizar las condiciones económicas y sociales del agro chileno. Pero, si las empresas extran-